

## アメリカ合衆国ニュージャージー州における学校財政制度改革

### The School Finance Reform in New Jersey of United State of America

竺 沙 知 章\*

Tomoaki CHIKUSA

The purpose of this paper is to review school finance reform in New Jersey and to consider the relation between school finance system and educational outcome.

In the Abbott cases, by three times (1990, 1994, 1997) New Jersey Supreme Court ruled that the school finance system in New Jersey was unconstitutional as applied to poor urban districts because the education delivered to these students was neither thorough nor efficient.

In the response to those decisions, the State had reformed the school finance system a few times. The Comprehensive Educational Improvement and Financing was enacted to change the formula to calculate the foundation amount. It is the amount that the State considers is necessary to achieve the Core Curriculum Content Standards. The Core Curriculum Content Standards were set in 1996. They describe what all students should know and be able to do upon completion of thirteen-year public education. And to enable students in the Urban School Districts to achieve the Core Curriculum Content Standards, Whole School Reform was established in 1998.

The school finance system in New Jersey is important to consider the link between school finance systems and the educational outcome. But it is not perfectly clear to identify the adequate expenditure even in the system in New Jersey.

キーワード：ニュージャージー州、学校財政制度改革、適切性、アカウンタビリティ

Key words: New Jersey, School Finance Reform, Adequacy, Accountability

#### 1. はじめに

アメリカ合衆国における学校財政制度に関しては、1990年代以降、「適切性 (adequacy)」の観点からの制度改革が多く、多くの州において展開されている。「適切性」は、さまざまに定義されてきているが、高い水準の教育成果を達成するために必要な十分な資源を求める考え方である<sup>1</sup>。それは学校財政制度を教育成果との関係で捉える視点を提供するものである。その意味で非常に注目される概念である。

ニュージャージー州では、1990年に「適切性」の観点から学校財政制度を違憲としたアボット判決が出されて以降、1990年代に幾度かの学校財政制度改革が行われてきている。そこでは、特に財政的に厳しい大都市の地方学区に焦点が当てられ、大都市地方学区と豊かな地方学区との間の格差を解消することが目指されている。その改革は、単に大都市地方学区に対する補助金を増額するだけでなく、カリキュラム基準を明確にし、その実現を目指す学校改革も連動させてすすめられており、そこには教育成果向上策と学校財政制度改革との関連を見ることが出来る。

本小論は、ニュージャージー州における学校財政制度改革に注目し、その改革の中で教育成果の向上策がいかに位置付けられているのかを明らかにすることにより、

学校財政制度と教育成果との関連を考察しようとするものである。

#### 2. アボット判決 (Abbott v. Burke) と「質の高い教育法 (Quality Education Act of 1990)」

##### (1) アボットⅡ判決<sup>2</sup>

1990年のアボットⅡ判決<sup>3</sup>は、貧しい大都市学区の状態に対して違憲という判断を下した点で注目すべき判決である。問題となる対象を明確にすることにより、その克服を具体的に指示するものであった。判決で問題とされたのは、大都市地方学区における学校の条件が、裕福な地方学区と比べて著しく劣悪な状況にある点である。判決は、当時のニュージャージー州の学校財政制度では、地方学区が貧しければ貧しいほど、そのニーズは大きくなり、利用できる資金は少なくなり、そして教育の状況は悪くなっていると指摘している。しかもそれは裕福な地方学区と貧しい地方学区との間の公正を求めるだけではなく、貧しい地方学区の子どもがより多くのプログラムやサービスを必要としていることを強調している点が重要である。つまり財政的な不平等というよりも、実際に子どもたちが享受している教育のあり方、すなわちすべての生徒が市民や労働市場での競争者になるために必要としている教育を提供しているかどうかを問題にして

\* 兵庫教育大学第1部 (教育経営講座)

平成14年10月21日受理

いる点が重要なのである。判決の中で、裕福な地方学区に比べて、貧しい大都市学区では、貧しい科目の開設、荒廃した施設、生徒のニーズの大きさ、中退率の高さ、教育支出の低さ、ハイスクールでの成績の低下が見られるということを指摘し、その改善を求めた。

判決は議会に対して具体的に新しい財政制度の構築を求めた。その基準として次の5点を示した。すなわち第1に、通常教育プログラムに対する資金を貧しい大都市の地方学区と裕福な地方学区との間で等しくすること。もし州が裕福な地方学区に対して資金の増大を認めるならば、貧しい大都市の地方学区の資金もそれに応じて増大させなければならない。第2に、大都市の地方学区に対して、その不利な状況を克服するために特別な教育ニーズに取り組むための特別な資金を提供すること。その資金援助は通常教育プログラムにおける不平等を克服するために必要な資金に加えて提供されなければならない。第3に、貧しい大都市の地方学区に対する資金は毎年確実なものとし、地方教育委員会の予算や税の決定に左右されないことを保証すること。第4に、最低補助金 (minimum aid) を廃止すること。第5に、1991-92年度に新しい財政方式をスタートさせること、という5点である。

以上のように、1990年のアボット判決は、教育費支出や税負担にとどまらず、貧しい大都市地方学区において提供されている教育のあり方にまで踏み込んで、その違憲性を判断している。ここに「適切性」を求める学校財政制度訴訟の第3の波の特徴がある<sup>4</sup>。ニュージャージー州では、この判決の命令に従って同年に学校財政制度を改革する「質の高い教育法 (Quality Education Act of 1990)」(以下、QEA) が制定されることになった。

## (2) QEAによる学校財政制度改革

QEAは、アボット判決が下された1990年に制定されたが、その翌年には一部修正されている。その修正は、反税運動により、州補助金の規模を縮小し、地方の財産税への救済を増大させようとするものであった。いずれにしても、QEAによりニュージャージー州における学校財政制度は大きく転換することになった<sup>5</sup>。

まず第1に、QEAにより州補助金の方式が、税基盤保障補助金 (guaranteed tax base programs) から標準教育費補助金 (foundation programs) に転換された。この転換は、州が保障すべき費用を明確にするという意味がある。標準教育費は、初等学校の生徒に対して質の高い教育を提供するのに必要な金額として州が決定するものであり、1992-93年において6,742ドルであった。その他、6-8学年のミドルスクールで7,416ドル、9-12学年のハイスクール及びカウンティ職業学校で8,967ドルと設定されていた。これらの標準教育費と地方学区の収入との差額が州補助金となる。地方学区の収入は、従来からの財

産税に加えて、所得税の収入が新たに組み込まれることになった。これは中所得階層の住民の個人所得が1980年代における財産価値の上昇に追いつかないという懸念に応えたものであった。

さらにQEAにおいて最も注目されるのが、「特別ニーズ」の地方学区が定義され、それらの地方学区に対しては標準教育費が5%増額された点である。「特別ニーズ」地方学区は、(1) 教育庁によって「大都市地方学区」と分類され、社会経済水準カテゴリーの最下層及び準最下層に属する地方学区、(2) 生徒の15%が要保護子ども家庭補助金 (Aid to Families with Dependent Children) の受給資格者であり、そうした生徒が少なくとも1,000人が在籍している地方学区、この2つの基準のうち1つを満たしている地方学区をいう。1993-94年度で580地方学区の中で、30が「特別ニーズ」地方学区に指定された。これらの地方学区は、アボット判決において違憲状態と判断されたところであり、QEAはそうした違憲状態を、特別な援助体制を構築することで克服しようとしたものであった。

第2に、特に裕福な地方学区における教育費支出の全体的な増大を統制し、地方の財産税の増大を制限するために、QEAは地方学区の予算の増大に上限を設定した。「特別ニーズ」ではない普通の地方学区では、1992-93年度で5.6%と6.75%の間に予算の増大が制限された。「特別ニーズ」地方学区に対しては、「公正支出制限 (equity spending cap)」といわれる特別の制限が設けられた。これは、「特別ニーズ」地方学区と裕福な地方学区との間の支出の均等をもたらすことを意図したものであり、上限は、1992-93年度で6%と22%の間に設定された。これは、「特別ニーズ」地方学区に対して、標準教育費が5%増で設定されるなど、他の地方学区よりも多くの州補助金が交付されており、上限を他の地方学区よりも大幅に緩やかに設定することで、大都市地方学区の厳しい状況の改善を進めていると捉えられる。

第3に、アボット判決が最低補助金を違憲であると判断したことを受け、QEAでは最低補助金は廃止されることになった。最低補助金は、裕福な地方学区も含めてすべての地方学区に対して最低限の補助金を交付するものであったため、均等化を阻むものであった。ただしQEAでは即座の廃止ではなく、段階的に廃止されることとなった。

第4に、ニュージャージー州では、障害児教育、バイリンガル教育、職業教育、「危機に立つ (at risk)」生徒に対する教育サービスを提供するために、地方学区の財産にかかわらず交付される特定補助金が交付されてきた。アボット判決では州最高裁は、こうしたアプローチを教育に対する考慮に基づき支持をした。したがって特定補助金は基本的には存続されることになったが、QEA

では「危機に立つ」生徒を対象とした補償教育補助金に変更がなされた。補助対象となる生徒は、連邦のフリーランチ、フリーミルクプログラムの受給資格者となる。この補助金は、「危機に立つ」生徒すなわち貧困な家庭で教育を受ける上で厳しい環境にある生徒に対して、そうした生徒を多く抱える地方学区に対して余分の資金を提供することにより、学業の成功のための機会を改善することを目的とするものである。QEAは、補助対象の生徒をより明確にし、貧しい家庭の子どもに対してより多くの補助金が提供されるように補償教育補助金を改革したものである。

### (3) QEAの問題点とアボットⅢ判決

QEAは、アボット判決を受けて、違憲状態と判断された大都市地方学区の学校財政の状況を改善し、裕福な地方学区との格差を解消することであった。しかしながら、QEA実施初年度においては、格差が解消されるどころか、むしろ拡大する結果となった。30の「特別ニーズ」地方学区のうち、22の地方学区で最も裕福な地方学区との間の支出格差が拡大した。QEAの均等化の意図は十分に果たされなかったことになるが、その要因として4点が指摘されている<sup>6</sup>。

第1には、「特別ニーズ」地方学区に対する州補助金額が不十分であった点である。第2には、予算の上限設定と州補助金との関連を欠いていた点である。すなわち、「特別ニーズ」地方学区には、特別な「公正支出制限」により、他の学区よりも予算増大の上限がかなり高く設定された。それは上限というよりも、最も裕福な地方学区の状態に追いつくために必要とされる予算額という意味をもつものであった。しかしながら、「特別ニーズ」地方学区では、州補助金を受け取るだけではその上限に到達することができないところが7つも存在することになった。その上限に到達するためには、地方の税収を引き上げることが必要となるが、それはその地方に税負担をより重くすることになる。「特別ニーズ」地方学区の税負担は、州平均よりも重くなっており、さらなる負担を求めることになる。QEAにおいて、予算上限設定と補助金額との算定との関連が考慮されていなかったことの表われである。第3に、「特別ニーズ」地方学区に対する標準教育費の設定において、特別の措置が5%の増額となっていることが、格差是正のためには不十分であった点である。さらなる増額が必要とされた。第4に、州補助金全体の増大に制限が設けられていた点である。これらの4つの要因は互いに関連したものであり、「特別ニーズ」地方学区に対する補助金を不十分なものにしてきたと捉えられる。

1994年に州最高裁は、大都市地方学区と郊外の地方学区との支出格差を解消することに失敗しているとして、

QEAを憲法違反という判断を下した。再び違憲判決が下されることになった。そこでは、「特別ニーズ」地方学区と認定された大都市の地方学区に対して十分に資金を保障することに失敗し、その生徒の特別なニーズを無視したと捉えられており、州は「特別ニーズ」地方学区に対して必要なレベルの資金を保障すべきというアボットⅡ判決の命令に反していると見なされた。アボットⅢ判決は、実質的な平等を保障し、大都市の生徒の特別な教育ニーズに対応した新しい補助金方式を、2年の間に採用するように州に命じた。州は再び学校財政制度改革を行うことを余儀なくされることになった<sup>7</sup>。

## 3. 総合教育改善財政法 (Comprehensive Educational Improvement and Financing Act of 1996)

### (1) 総合教育改善法の概要

#### ① 標準教育費の算定

アボットⅢ判決を受けて制定されたのが、1996年の総合教育改善財政法 (Comprehensive Educational Improvement and Financing Act of 1996、以下CEIFA) である。それは全米で初めて、教育内容の基準と学校財政制度とを結びつけた制度であると言われており<sup>8</sup>、その意味で大変注目される法律である。

州最高裁は、州憲法の教育条項、すなわち「州議会は、州内の5歳から18歳のすべての子どもたちの教育のために無償の公立学校のゆきとどいた、効率的な制度 (thorough and efficient system) の整備と支援を提供するものとする」(Article VII Section IV) に基づいて、学校財政制度を違憲と判断していることから、この憲法規定にかなった制度改革が求められた。その中でも、「ゆきとどいた、効率的な制度」という要件をいかにして満たしていくかが課題となってきた。

CEIFAは、ニュージャージー州教育庁のレポート「教育改善と財政のための総合計画 (Comprehensive Plan for Educational Improvement and Financing)」に基づくものであった<sup>9</sup>。そのレポートにおいて、現行の学校予算は効果的、効率的教育プログラムの費用よりもむしろ、公立学校支出の実践の現状を反映しているとして、州の教育支援を、教育目標を達成するために必要となる費用に関連づけることが主張された。そして憲法規定にある「ゆきとどいた」教育は、教育成果の基準によって定義されている。州教育委員会は、1996年に教育成果の基準としてコアカリキュラム基準 (Core Curriculum Content Standards) を決定した。この基準と学校財政制度を関連付けようとしたのが、CEIFAであった。また「効率的な」教育は、州のカリキュラム基準を達成するのに十分だと考えられるようなインプットの基準、すなわちクラスサイズ、生徒1人当たりの教員数、教室で提供されるサービスや教材の種類や量などによって定義されている

10. こうした基準によって各地方学区の教育費を決定しようとしている点にCEIFAの特徴がある。

CEIFAは、州の補助金制度の方式についてはQEAと同様に標準教育費補助金方式を継続して採用した。改革されたのは、標準教育費の算定のあり方である。この標準教育費補助金プログラムは、コアカリキュラム基準補助金 (core curriculum standards aid) と呼ばれており、後述するコアカリキュラム基準の達成に必要な教育費として標準教育費が算定されることになった。各地方学区の標準教育費は、各地方学区の在籍者数と州が質の高い教育を提供するのに必要だと考える資金額 (これをT&E amountという。憲法で規定されているthorough and efficientの頭文字である。) によって決定される。標準教育費は、まず初等学校を基にT&E amountが計算され、その費用に対して、幼稚園には0.5、ミドルスクールには1.12、ハイスクールには1.20という加重係数 (weight factor) かけることによりそれぞれ計算される。またこのT&E amountはすべての地方学区に画一的に適用されるわけではなく、T&E rangeが設定され、費用に一定の幅がもたされている (N.J.P.S. 18A:7F-12)。地方学区により、ゆきとどいた、効率的な教育を提供するのに必要となる費用が異なるものと捉えられている点が注目される。

1997-98年度において、初等学校のT&E amountは6,720ドルに設定され、そして各地方学区によって増減できる額は336ドルに設定された。したがって初等学校のT&E range、6,384ドルから7,050ドルに設定されることになった (N.J.P.S. 18A:7F-12)。こうした費用の算定は毎年調節され、また見直しが行なわれることが規定されている。すなわち毎年、T&E amountは物価指数 (Consumer Price Index) によって修正され、また2年に1度このT&E amountを更新することを規定した。そのために、州知事が、州教育長と協議の後、州議会に対して「ゆきとどいた、効率的な」教育を提供する費用に関するレポート (Report on the Cost of Providing a Thorough and Efficient Education) を提出することが規定されている (N.J.S. 18A:7F-4.c.)。州教育長らの2002年のレポートでは、2004年度に根本的改革を目指している関係で、2003-04年では物価指数の調整にとどめることを勧告していた。具体的には、初等学校のT&E amountを8,313ドル、増減可能額を831ドル、T&E rangeを7,897ドルから8,728ドルに設定することが勧告されていた<sup>11</sup>。1997-98年度と比べるとかなりの引き上げがなされてきたことがわかる。

州補助金額は、このT&E amountと在籍生徒数によって計算された各地方学区の標準教育費から、各地方学区の税収入を差し引いた額となる (N.J.S. 18A:7F-15)。地方学区の収入は、QEAと同様に財産税に加えて、所得税

もその財源となっていた。財産税と所得税とは同じ比重で課税される (N.J.S. 18A:7F-14)。

以上のように、従来の標準教育費では、地方学区間の教育費の格差を是正することを目的として、あるいは最低限の教育の保障のために、その金額が設定されてきたが、ニュージャージー州のCEIFAではコアカリキュラム基準という教育内容の基準や目標を達成することを目指し、ゆきとどいた、効率的な教育を提供するために必要な金額として設定されており、教育のあり方、目標とする教育の成果を基にした費用の計算がなされていることに重要な特徴がある。このことは、投入されるインプットの資源を平等にするためだけでなく、まさに州憲法が求めている教育のあり方を具体的に目標として提示し、それに必要な費用を各地方学区の実状に応じて算定することにより、CEIFAは、貧しい大都市地方学区と裕福な地方学区の格差をなくし、すべての子どもに質の高い教育を提供すべきであるという裁判所の求める基準をクリアしようとしたものと捉えられる。

## ② 予算編成のプロセス

CEIFAではコアカリキュラム基準による標準教育費の算定だけでなく、地方学区の予算編成のプロセスにおいても、提供されるべき教育内容と学校財政との関連を強める措置がなされた。すなわち教育長は、地方学区から提出された予算を検討することになっており、地方学区が「ゆきとどいた、効率的な」教育の基準をその予算の中で適切に実施していると判断できない限り、その予算を認可しないということが規定された (N.J.S.18A:7F-6.a)。標準教育費の算定の基準ともなったコアカリキュラム基準や効率的な教育として求められるインプットの基準を満たしているかどうかチェックされることになる。

また各大都市地方学区は、予算提出期限の7日前までに予算案を教育長に提出して、その検討を受けなければならない。そこでは、クラスサイズの縮小、プログラム幅の増大、資金の教室への配分における努力などが評価される。もしコアカリキュラム基準を達成する教育機会を生徒に提供するのに資金が適切に配分されていないと判断されるならば、教育長は、予算の範囲内で資金の再配分を命じることが規定されている (N.J.S.18A:7F-6.c)。これらは州が直接に地方学区の予算編成に関与することを認めたものであり、州の学校予算に関わる権限を強化することにより、教育成果向上の目標を達成しようとしていると言える。

## (2) コアカリキュラム基準とアカウントビリティ

### ① コアカリキュラム基準の概要

コアカリキュラム基準は、州憲法によって求められて

いる「ゆきとどいた (thorough)」教育の意味を定義しようとする試みにおいて定められたものであり、すべての生徒が、13年間の公教育を卒業する際に知っておくべき、そしてできるようになるべきことを示しているものである。ただしこれは、州全体のカリキュラムの指針ではない。その基準は、期待される結果を示したものであり、その結果をどのように保障するかについての地方学区の戦略を制限するものではない (Introduction)。したがって、正確には目標と捉えるのが適切かもしれないが、しかし単なる目標という意味だけではなく、それを実現すべきカリキュラムの内容をも含んだものであるので、基準として以下述べていきたい。

コアカリキュラム基準は、7つの教科内容の領域とすべての教科内容領域にかかわりをもつ教科横断的な労働準備基準 (cross-content workplace readiness) によって構成されている。そしてそれぞれの領域ごとに具体的な基準が示されている。

労働準備基準については、

- 1.すべての生徒が、キャリアプランニングと労働準備技能を発展させる。
  - 2.すべての生徒が、テクノロジー、情報、その他のツールを使いこなせる。
  - 3.すべての生徒が、クリティカルシンキング、意思決定、問題解決の技能を使いこなせる。
  - 4.すべての生徒が、自己管理技能を証明する。
  - 5.すべての生徒が、安全原則を適用する。
- という5つが定められている。

7つの教科領域は、視覚と舞台芸術 (Visual and Performing Arts)、総合保健体育教育 (Comprehensive Health and Physical Education)、国語技能科目／読み書き (Language Arts/Literacy)、数学(Mathematics)、科学(Science)、社会科 (Social Studies)、国際語 (World Languages) である。この7つの領域ごとに、具体的な基準が示されている。視覚と舞台芸術の領域で6項目、総合保健体育教育の領域で6項目、国語技能科目／読み書きの領域で5項目、数学の領域で5項目、科学の領域で10項目、社会科の領域で9項目、国際語の領域で2項目となっている。

それぞれ1ずつ具体的な基準を示すと、以下のとおりである。

#### 視覚と舞台芸術の領域

「すべての生徒が、ダンス、音楽、映画、視覚芸術における美意識を増すような知識と技能を獲得する。」

#### 総合保健体育教育の領域

「すべての生徒が、健康増進と病気予防の考え方、そして健康増進のための行為を学ぶ。」

#### 国語技能／読み書きの領域

「すべての生徒が、独立した流暢な読み手となるために、

書き記された英語の音、文字、言葉の知識を理解し、用いるようになり、さまざまな教材やテキストを流暢にそして理解して読むようになる。」

#### 数学の領域

「すべての生徒が、数の感覚を伸ばして、さまざまな方法であらゆるタイプの数について標準的な演算や概算を行うようになる。」

#### 科学の領域

「すべての生徒が、有用な問いや仮説を設定すること、実験を計画すること、系統的な観察を行うこと、データを解釈し、分析すること、結論を導き出すこと、結果を伝えることに表される問題解決能力、意思決定能力、調査能力を伸ばす。」

#### 社会科の領域

「すべての生徒が民主的な市民としての義務とアメリカ合衆国の立憲体制に参加する方法を学ぶ。」

#### 国際語の領域

「すべての生徒が、英語以外の少なくとも1つの言語で、基礎的な読み書き能力水準で意思疎通を図るようになる。」

以上のようなコアカリキュラム基準は、常に見直すことが求められている。州教育委員会に対して、高い業績を上げている学校や地方学区で提供されているカリキュラムやプログラムを検討し、5年ごとにコアカリキュラム基準を見直し更新することが義務付けられている。

## ②アカウントビリティのシステム

コアカリキュラム基準の設定とともに、実際にその基準を満たしているのかどうかを評価し、その結果を問うシステムも整備された。

州全体でのテストが実施されている。それは、第4学年で行われる初等学校能力評価 (the Elementary School Proficiency Assessment)、第8学年能力評価 (the Grade Eight Proficiency Assessment)、ハイスクール能力テスト (the High School Proficiency Test) という3つのテストが実施されている。これらは、コアカリキュラム基準の達成に向けて生徒が進歩しているかどうかを測定するために整備されたものである。テストは、コアカリキュラム基準で示されている7つの教科領域と5つの労働準備基準での成績を評価するものである。

そして上記のテストの結果、「完全な成功 (absolute success)」あるいは「かなりの進歩 (significant progress)」を達成した学校を1つ以上もつ地方学区に対して補助金を提供する報奨プログラムが、CEIFAには設けられている。「完全な成功」の学校とは、州が設定した基準を90%以上の生徒が合格している学校を指し、「かなりの進歩」の学校とは、前年度と比較してかなりの改善率を示している学校を指す<sup>12</sup>。さらにそうしたテストの結果、ある

学区が、あるいは1つ以上の学校が、コアカリキュラム基準を達成するのに失敗していると判断されるときはいつでも、教育長は次のような措置をとることができることが規定されている。すなわち(1) カリキュラムやプログラムの再編成を指示すること、(2) スタッフの再研修や異動を指示すること、(3) 総合的な予算評価を行うこと、(4) 支出を見直すこと、(5) T&E amountの最高額となるように支出を強制すること、(6) 将来の団体交渉の合意条件を見直すこと、というものである(N.J.S.18A:7F-6.b)。

このような評価システムを整備して、基準を達成できているかどうかを常にチェックするとともに、その改善を促す方策も実施されている。

### (3) アボットⅣ判決とアボットⅤ判決<sup>13)</sup>

これまで見てきたように、CEIFAの制定により、ニュージャージー州の学校財政制度は憲法の規定を実現するように改革がなされたと言える。この新たな制度に対しても州最高裁の判決(アボットⅣ判決)が1997年に出された。

アボットⅣ判決は、コアカリキュラム基準が、州憲法によって求められている教育機会を定義し、実現しようとする議会当局や行政当局の最初の努力であり、憲法で規定されている、「ゆきとどいた、効率的な」教育の定義として適切であると認めた。しかしその基準は、実際の成績の到達度のレベルを保障するものにはなっていないことから、州最高裁は、CEIFAは大都市地方学区に適用される場合には不十分であるという判断を下した。そして州に対して貧しい大都市の地方学区と裕福な地方学区との格差をなくし、さらに大都市地方学区の生徒のニーズにこたえる特別なプログラムの充実や劣悪な施設の問題を改善する措置をとるように命じた。

州最高裁は、その訴訟を高等裁判所に差し戻し、そして大都市地方学区の改善策を州教育長に研究し、レポートを用意するよう命ずる権限を高等裁判所に委任した。その結果出された改善策が、総合学校改革(Whole School Reform、以下WSR)であった。それは大都市地方学区の学校をWSRのモデルにより改善し、それによって裕福な地方学区と同じ水準の教育を生徒に保障し、州憲法や最高裁判決の命令の基準を満たすことを意図したものであった。州最高裁は、大都市の学校を改善するこの州の計画を受け入れた。ここによりやく憲法に合致していると認められた学校財政制度が成立することになった。

## 4. アボットプラン—総合学校改革

アボットⅤ判決を通じて導入が進められた改善計画は、アボットプランと呼ばれる。これはアボット地方学

区を含む「特別ニーズ」地方学区と認定された大都市の貧しい地方学区における学校を、WSRモデルを取り入れて改善しようとする計画である。WSRとは、全米的に展開されている学校改善プロジェクトにおいて研究によって効果的であると証明されたプログラムや戦略をモデルにして、学校全体を全面的に再編する試みである<sup>14)</sup>。

ニュージャージー州でのWSRの試みでは、すべての学校改革モデルやプログラムがコアカリキュラム基準と関連して計画されるように求められている。すなわちコアカリキュラム基準をすべての生徒が達成することを目標として、学校改革モデルやプログラムが計画されなければならないことを意味する。このような計画により、貧しい大都市地方学区の学校を改善し、そこに通う生徒の学業成績を向上させることが目指されている。

WSRを実施している学校には、まず州教育庁のスタッフによって学校検討改善チーム(School Review and Improvement Team)が組織される。学校検討改善チームの主な役割は、州最高裁の命令を実行するために、後述する各学校に組織される学校運営チーム(School Management Team)や学校、学区の行政官、そして州教育庁が認定した開発者や専門家とともに活動することである。またそれは学校と州教育庁との橋渡し役にもなる(Urban Education Reform Regulation in the Abbott Districts N.J.A.C. 6A:24-1.3)。

さらにWSRを実施している大都市地方学区の学校は、学校運営チームを組織しなければならない。学校運営チームは、学校のスタッフ、保護者、地域が学校レベルの意思決定に参加することを保障し、生徒の成績改善のために、協働、アカウンタビリティ、貢献の文化を醸成することを目的としている(N.J.A.C. 6A:24-2.1)。この学校運営チームの責任は、WSRの実施計画を進展させることに加えて、(1) カリキュラム、教育、教育のシステムが、コアカリキュラム基準と連携することを保障すること、(2) プログラムやカリキュラムのニーズを判断し、生徒の成績を改善し向上させるために、学校や学年レベルの州テストの結果を検討すること、(3) WSRのあらゆる側面の実施においてスタッフを援助するための研修プログラムが学校によって利用されることを保障することなど、コアカリキュラム基準の実現を進めるような教育プログラムの実施にかかわる事項が7項目規定されている。そのほか、予算の認可や校長や教職員の任命に対する勧告などを行う責任を負っている(N.J.A.C. 6A:24-2.2)。

以上のようにWSRは、各学校において、地方学区や州の行政当局と連携し、保護者や地域の住民の参加を得ながら、その意思決定を行い、プログラムを実施するための組織を充実させることにより、学校の再構築を試みるプランである。こうした改革方策は、学校のあり方、その運営のあり方を根本から見直すものであり、学校財政

制度における州補助金の交付方式そのものの変更ではない。それは学校に配分される資金をより効率的に、効果的に活用するための学校改革の方策である。コアカリキュラム基準をWSRによって実現することを目指し、そしてそれに必要な資金を提供するというシステムが構築されている。ここに学校財政制度と教育成果を向上させる方策との結びつきを見ることができる。

## 5. おわりに

学校財政制度において「適切性」の費用を決定する方法については、経済学的モデルの活用、模範となる地方学区からの費用の推定、資源費用モデル、効果的な総合学校改革モデルの費用算定という4つのアプローチについて研究が積み重ねられてきている<sup>15</sup>。ニュージャージー州の方法は、効果的な総合学校改革モデルに基づくものである。そのためニュージャージー州の改革は注目されている<sup>16</sup>。

モデルにもとづいてそれに必要とされる費用を計算する試みは、そのモデルが研究に基づき、実際に効果を上げているものであれば、少なくとも説得力をもつ方法といえよう。しかしそれはあくまでモデルであり、すべての学校に対して一律に妥当性をもつとは考えにくい。学校により条件が異なり、改革課題も異なっていることを考えるならば、各学校ごとに個別に、それぞれの条件に応じて教育プログラムの内容や改革の方針を検討していかなければならないであろう。ニュージャージー州での学校財政制度改革の展開を概観する限り、その実践は学校改革の試みとして進められていると捉えられる。学校財政制度として新しい方式が導入されたわけではなく、むしろ学校レベルでの運営において保護者や地域と連携した新たな方式が導入されている。つまり学校の運営を改善することで、学校においてより効果的、効率的教育が展開されること目指し、それに対して必要な費用を提供することにより、教育成果向上を目指した学校財政制度改革を進めようとしていると捉えられる。高い水準の教育目標を達成するためには、まず学校のあり方を見直さなければならないことは当然であろう。そうした新たな学校に対する財政的支援のあり方とその見直し、現実にどれほど影響力をもつものなのか、意義をもつものなのか、そこに学校財政制度のあり方を検討する際の課題がある。ニュージャージー州においてもその関係はまだ十分に明らかにされているわけではない。

またこれまでみてきた一連の改革は、貧しい大都市地方学区（約30地方学区）に改革の対象を限定して、それらの地方学区が最も裕福な地方学区と平等になることに専念した改革であった。そのために最も貧しい地方学区に属する大都市地方学区に対して多くの補助金が交付され、それによりかなり財政的条件は改善されることにな

った。しかしながら最も貧しいランクには属さないものの、平均よりはかなり貧しい地方学区も存在しており、そうした地方学区は一連の制度改革の視野には入っていなかった。したがって、ニュージャージー州全体としてみた場合、州憲法が求めている「ゆきとどいた、効率的な」教育を州内のすべての子どもに提供したとはいえない状況であるといえる。州全体における不平等を解消し、高い水準の教育目標の達成を目指した「適切性」を実現する学校財政制度改革の課題はまだ十分には進展していない<sup>17</sup>。

このようにニュージャージー州の事例はきわめて限定された範囲のものといわざるを得ないし、また教育成果と学校財政制度との関係についても厳密な意味で解明されたわけではない。それはCEIFAの実践が進められるにつれて徐々に検討されることになろう。今後の展開が注目される。

- 1 「適切性」概念については、竺沙知章「アメリカ合衆国における1990年代州学校制度改革」『兵庫教育大学研究紀要』第21巻、2001年2月、1-10頁、及び、竺沙知章「アメリカ合衆国学校財政制度における『公正』概念と『適切性』概念」『教育研究論叢』第3号、2001年3月、69-85頁、参照。
- 2 アボットⅠ判決は、1985年に出されている。アボットⅠ判決は、手続きの問題に焦点を当て、学校に関する法律のもとで生じるあらゆる論争、紛争についての州教育長の権限を踏まえて、州教育庁の行政法局に差し戻した。州教育庁行政法局は、1998年に州の学校財政制度に対して違憲の判断を下した。Margaret Goertz and Malik Edwards, "In Search of Excellence for All: The Courts and New Jersey School Finance Reform", *Journal of Education Finance* Vol.25, No.1, 1999, pp.10-11
- 3 アボットⅡ判決については、Ibid., pp.10-16, に加えて、Margaret Goertz, "School Finance Reform in New Jersey: The Saga Continues", *Journal of Education Finance*, Vol.18, No.4, 1993, pp.346-365, Charles S. Benson, "Definitions of Equity in School Finance in Texas, New Jersey, Kentucky", *Harvard Journal on Legislation*, Vol.,28, No.2, 1991, pp.412-417, を参照。
- 4 学校財政制度訴訟の第3の波については、Deborah A. Versteegen, "The New Wave of School Finance Litigation", *Phi Delta Kappan*, 1994, pp.243-250, を参照。
- 5 QEAの概要については、Margaret Goertz, op. cit., pp.348-355, 及び、Melvin L. Wyns, "New Jersey", Steven D. Gold, David M. Smith, Stephen B. Lawton eds., *Public School Finance Programs of the United States*

- and Canada 1993-94*, New York NY: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 1995, pp.427-430, を参照
- 6 QEAの問題点は、Margaret Goertz,op.cit.,pp355-362, を参照。
- 7 アボットⅢ判決については、Ibid.,p.355、及び、Margaret Goertz and Malik Edwards op.cit.,pp.16-18. を参照
- 8 Caroline Hendrie, "N.J. Finance Law Ties Funding and Standards", *Education Week*, January 15, 1997.
- 9 Margaret Goertz and Malik Edwards op.cit.,p18.
- 10 Ibid.,p.19.
- 11 William L. Librera, Richard Rosenberg, Yut'se Thomas, *Biennial Report on the Cost of Providing a Thorough and Efficient Education*, New Jersey: New Jersey State Department of Education, 2002.
- 12 John White, "New Jersey", National Center for Education Statistics, *Public School Finance Programs of the U.S. and Canada 1998-99*, WashingtonD.C., [http://nces.ed.gov/edfin/state\\_finance/stateFinancing.asp](http://nces.ed.gov/edfin/state_finance/stateFinancing.asp).
- 13 アボットⅣ判決とアボットⅤ判決については、Ibid.,及び、Margaret Goertz and Malik Edwards op.cit.,pp.21-28、を参照。
- 14 New Jersey Department of Education, Division of Finance, Division of Student Services, *Guide for Implementing Urban Education Reform in Abbott Districts*, 2000, Page I -2.
- 15 Deborah A. Verstegen, "Financing the New Adequacy: Toward New Models of State Education Finance Systems that Support Standards Based Reform", *Journal of Education Finance*, Vol.27, No.3, 2002, pp.768-779.
- 16 Allan Odden, Lawrence O. Picus, *School Finance: A Policy Perspective*, second edition, New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2000, pp.73-74.
- 17 Sherri C. Lauver, Gary W. Ritter, and Margaret E. Goertz, "Caught in the Middle: The Fate of the Non-Urban Districts in the Wake of New Jersey's School Finance Litigation", *Journal of Education Finance*, Vol.26, No.3, pp.281-296.